FRC 2: 10190 10190

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

Case FRC 114/6

RAPPORT

FAIT

PAR G. F. DENTZEL,

Député du département du Bas-Rhin,

Sur la résolution relative à la liquidation de l'arriéré.

Séance du 27 Germinal an 6.

CITOYENS REPRÉSENTANS,

Vous avez renvoyé à votre commission, composée des représentans du peuple Porcher, Clausel, Detorcy, Merlino & moi, l'examen d'une résolution prise au Conseil des Cinq-Cents sur la liquidation de l'arriéré.

THE MURRAY LIBRARY

Rien de plus digne de votre ſollicitude que le mode à établir & à conſacrer, pour porter enfin la lumière dans ce dédale, juſqu'ici impénétrable, de l'emploi des fonds publics, ſoit pendant les anciens miniſtères, ſoit par les commiſſions exécutives qui leur ont ſuccédé, ſoit par leurs agens ſecondaires, les ſoumiſſionnaires, fourniſſeurs, commiſſionnaires & autres employés qui en ont diſpoſé ſucceſſivement.

Rien de plus intéreſſant pour la juſtice que vous avez tant à cœur de rendre, que les meſures par leſquelles on parviendra à connoître les hommes qui ont ſervi la République avec un zèle pur, & ceux qui, doublement coupables envers elle, ont trompé ſa confiance & ſacrifié ſes intérêts à l'accroiſſement criminel & révoltant de leur propre fortune.

Pluſieurs liquidateurs ont été nommés par les comités de ſalut public & des finances réunis, pour ſuivre la comptabilité arriérée, & ils s'y emploient encore journellement; mais, encore bien que leur travail ait été utile & reconnu tel, il a toujours manqué d'uniformité: l'incertitude de leurs pouvoirs, conteſtés ou méconnus par les comptables mêmes; les prétentions contraires qui ſe ſont élevées de toutes parts; les titres imaginaires que pluſieurs ſe ſont arrogés de leur volonté ſeule; les fauſſes interprétations données aux titres réels qui avoient été délivrés par les autorités ſupérieures; l'impoſſibilité de faire prononcer ſur elles, ont atténué tous les réſultats de ces opérations, & en ont paralyſé l'importance.

Il fut enſuite propoſé à la Convention d'établir une commiſſion pour l'examen des marchés paſſés par l'ex-commiſſion des approviſionnemens, à laquelle on imputoit d'en avoir ſouſcrit d'exceſſivement onéreux. Cette faculté d'examiner des marchés étoit ſans doute bien loin du droit de liquider des comptes qui en ſont la ſuite; mais, par un arrêté ſollicité près du comité des finances ſeul, les membres de cette commiſſion, qui n'étoit inſtituée que pour revoir

des marchés, obtinrent le droit d'examiner les comptes de plusieurs commissions exécutives, qui déja avoient leur liquidateur. Mais cet établissement est resté imparfait; & comme on l'a justement observé au Conseil des Cinq-Cents, il n'a eu que des attributions incertaines... puisque le bureau de comptabilité, qui ne voit & ne doit voir que l'expression précise & littérale de la loi, ne peut pas s'empêcher de rejeter, comme nulle, toute liquidation faite & arrêtée par cette commission, qui n'est pas constituée liquidatrice, & à laquelle aucune autorité n'a conféré le pouvoir de liquider.

La nécessité de faire disparoître les irrégularités monstrueuses, comme celle d'établir un ordre régulier dans les opérations d'une liquidation aussi parfaite que possible, a déterminé le Conseil des Cinq-Cents à proposer de ramener ce travail à une centralisation & une uniformité desquelles on pût se promettre des résultats exacts & satisfaisans; & cet objet lui a paru si pressant pour la prospérité de la chose publique, qu'il a fait précéder la résolution qui vous est soumise, d'une déclaration d'urgence. Votre commission n'a vu aucun inconvénient à ce que l'urgence fût adoptée, lorsque d'ailleurs vous aurez trouvé juste d'admettre les dispositions qu'elle renferme.

« Le Conseil des Cinq-Cents, considérant qu'il n'existe aucun mode uniforme de liquidation & de comptabilité des différens ministères, commissions exécutives, agences, & de toutes personnes qui, à quelque titre que ce soit, ont administré des fonds publics dans l'espace de temps compris entre le premier juillet 1791, & le régime constitutionnel;

» Considérant que les opérations auxquelles cette nature de comptabilité a donné lieu, ont été assises jusqu'à présent sur des bases incertaines qui ont embarrassé le travail au lieu de l'accélérer;

» Considérant enfin combien il est instant de ramener cette

partie à une centralisation & une uniformité desquelles on puisse se promettre des résultats exacts & satisfaisans ;

» Déclare qu'il y a urgence ».

Votre commission vous propose d'appprouver l'urgence, d'après les motifs énoncés dans la résolution.

Votre commission ne vous dissimulera pas, citoyens représentans, que des opinions de tous les genres, des prétentions multipliées lui ont été présentées, tendantes à analyser, à discuter, à combattre, & même à solliciter le rejet de cette résolution.

Elle a facilement reconnu que beaucoup d'intérêts divers s'étoient réunis pour faire prolonger le désordre, pour empêcher que le voile qui couvre encore la vérité fût levé, pour perpétuer cette obscurité dans laquelle s'enveloppent tant de dilapidateurs. En effet, tout esprit d'ordre les inquiète, toute mesure sage les alarme, toute lumière portée sur leurs opérations leur imprime des craintes, qui ne seroient sûrement pas si vives, si elles étoient moins fondées, & alors il est tout simple que tous les efforts se réunissent contre l'existence d'une loi que leur intérêt repousse, & que le bien de l'état exige.

Ces motifs étoient trop à découvert, pour que votre commission s'y trompât ; aussi ne s'arrêtera-t-elle pas à renverser des raisonnemens captieux & mal fondés, dont le principe seul est l'argument puissant qui détermine à les proscrire.

D'autres ont combattu l'idée de l'établissement d'un bureau central de liquidation, en réclamant l'attribution d'un travail qu'ils ont prétendu leur appartenir, & ne pouvoir être confié qu'à eux seuls. Ils établissent par de longs détails, qu'ils qualifient de principes, l'indispensable nécessité de le leur donner à cause du rapport qu'il peut avoir avec les fonctions actuelles qu'ils remplissent ; mais le bien public, sur lequel ils s'appuient, ne cache point assez l'intérêt

perſonnel qui les fait agir, & auquel il ſert de maſque.

D'autres réclamans ont auſſi regardé au moins comme néceſſaire la réunion de tout l'arriéré intermédiaire, à l'arriéré qui n'exiſte que depuis le régime conſtitutionnel ; ils ont prétendu que les miniſtres pouvoient & devoient y faire procéder chacun dans ſon département, & ils ſe ſont fondés ſur le motif ſpécieux que la coupure du ſervice entre la comptabilité conſtitutionnelle, & celle antérieure au nouveau régime, étoit impoſſible à établir.

Pluſieurs enfin ſe ſont élevés contre la ſurveillance excluſive donnée au miniſtre des finances ſur des liquidations qui, priſes iſolément & ſuivant leur nature, paroiſſoient, à beaucoup d'égards, étrangères à ſon miniſtère.

C'eſt en analyſant toutes ces diſcuſſions, que votre commiſſion s'eſt particulièrement appliquée à connoître le mérite des unes, & le motif véritable, mais ſoigneuſement caché, des autres ; c'eſt de ces opinions diverſes qu'elle a peſé la juſteſſe & le degré d'importance ; c'eſt enfin de tous les renſeignemens qui lui ont été donnés, & qu'elle a profondément examinés, qu'elle me charge de vous rendre compte, & de vous offrir enſuite le réſultat qu'elle en a tiré.

La tréſorerie nationale, pour appuyer la demande qu'elle fait de réunir à ſes fonctions la liquidation intermédiaire, commence par déclarer que la réſolution propoſée eſt inexécutable ; qu'elle a l'inconvénient de créer un établiſſement diſpendieux, qui, loin d'accélérer le travail, doublera les frottemens & les entraves qu'elle éprouve dans la confection du travail dont il s'agit, & le paralyſera peut-être tout-à-fait.

Pour donner de la force à cette aſſertion, elle cite la loi du 30 germinal, en vertu de laquelle elle a reçu & fait opérer ſur les pièces de dépenſes de la comptabilité intermédiaire.

Mais, au Conſeil des Cinq-Cents, on a rejeté cette prétention ; on y a dit que cette loi par elle invoquée eſt reſtée

imparfaite à certains égards : car, ſi elle paroît lui donner l'attribution de la comptabilité qui a précédé le 12 germinal an 2, époque de la création des commiſſions exécutives, elle n'a rien ſtatué ſur le mode de comptabilité à ſuivre depuis leur établiſſement.

Votre commiſſion s'eſt d'ailleurs aſſurée que, depuis leur ſuppreſſion, les comités de gouvernement, loin de vouloir réunir cette comptabilité intermédiaire à la tréſorerie, avoient inſtitué des liquidateurs ſpécialement chargés de cette partie.

La loi du 28 pluviôſe an 3 avoit chargé le comité des finances d'alors de préſenter un projet ſur le mode de la vérification de la comptabilité intermédiaire ; mais ce comité n'a rien fait en exécution de cette loi. Et ſi l'on remonte à celle du 29 ſeptembre 1791, on voit qu'elle avoit établi un principe, que la tréſorerie ne s'eſt pas empreſſée de rappeler, mais qui n'eſt ni moins textuel ni moins juſte : c'étoit de borner l'attribution des commiſſaires de la tréſorerie à ſes comptables directs, c'eſt-à-dire aux receveurs de diſtrict, aux tréſoriers & payeurs particuliers & généraux. Or, comme aucune loi juſqu'à ce jour n'a dérogé à ce principe, il eſt certain que la tréſorerie ne peut pas réclamer, à titre de droit, une attribution qu'aucune loi ne lui a donnée.

En s'appuyant ſur des faits, la tréſorerie prétend que trois difficultés principales s'oppoſent à la miſe en règle des comptes de l'intermédiaire :

1°. La non juſtification des pièces qui conſtatent l'emploi des deniers délivrés aux parties prenantes, ſur ordonnances émanées des miniſtères, des commiſſions, ou autres ordonnateurs ;

2°. La diſparution de ces mêmes parties prenantes, qui ne ſe ſont point conformées aux lois qui leur preſcrivoient de rendre compte, & l'ignorance où ſont les commiſſions & ordonnateurs de leur réſidence ;

3°. La ſuppreſſion de ces anciens ordonnateurs, leur décès ou diſparution avant d'avoir retiré & produit à la tréſorerie les pièces d'emploi des deniers qu'ils avoient ordonnancés au profit des entrepreneurs, fourniſſeurs & autres.

Elle ajoute ensuite que des trois difficultés ci-dessus présentées, on reconnoît qu'il ne dépendoit pas d'elle de lever les deux dernières.

En suivant l'esprit de la loi du 29 septembre 1791, on peut lui répondre qu'elle n'étoit pas plus à même de lever la première ; & il y a plus, c'est qu'aucune de ces trois difficultés ne devoit être un obstacle pour elle, puisqu'aucune ne la concerne.

En effet, l'emploi des fonds tirés du trésor public par les différens ordonnateurs sur leur crédit ouvert, est & doit être étranger à la trésorerie, réduite à ses attributions précises ; elle n'a de fonctions que celles de recevoir & de payer.

Sa recette s'établit par le versement de tous les revenus de l'État ; sa dépense se compose des ordonnances délivrées sur elle par les ordonnateurs que la loi y autorise. Elle est pleinement libérée, lorsqu'elle les rapporte, & qu'elles sont revêtues de toutes les formes qu'elles doivent avoir, & qu'elles sont duement acquittées. Le surplus, c'est-à-dire l'application des fonds qu'elle a délivrés, soit pour des achats à faire, soit pour des fournitures, soit pour toute autre cause dépendante d'un service à la tête duquel il existe un ordonnateur, sort des bornes de sa surveillance & de ses attributions.

Voilà pourquoi les pièces relatives au compte des matières n'arrivent pas & ne devoient point arriver à la trésorerie.

Les membres des commissions exécutives se sont plaints à leur tour de ce que, par une fausse interprétation de la loi du 30 germinal, & contre le vœu de celle du 29 septembre 1791, les commissaires de la trésorerie ont exigé pendant un temps que les soumissionnaires, fournisseurs & autres comptables qui n'avoient avec eux aucun rapport direct, leur remissent leurs pièces justificatives de dépense ; tandis que ces lois ne leur attribuoient que la comptabilité des payeurs & receveurs qui leur étoient immédiatement surbordonnés.

Qu'est-il arrivé de ce versement de pièces à la trésorerie, & de la fausse route qu'on leur a fait prendre ? que l'ordre

dans lequel elles y ont été placées, n'ayant d'autre objet que la comptabilité de ces mêmes payeurs ou receveurs directs, est destructif de toute régularité, opposé à la division indispensable de ces mêmes pièces entre les diverses administrations qu'elles intéressent, & la cause principale des lenteurs qu'a éprouvées leur comptabilité :

1°. Parce qu'une très-grande partie se trouve encore enliassée dans les envois de pièces comptables des receveurs & payeurs directs de la trésorerie, & qu'elles y resteront en stagnation jusqu'à ce que les comptes de ceux qui les y ont déposées soient vérifiés & arrêtés, sous le prétexte qu'elles intéressent leur comptabilité ; en sorte qu'il est possible que le compte d'un seul payeur suspende à lui seul la liquidation des douze commissions exécutives :

2°. Parce qu'à l'égard des pièces vérifiées pour former le compte en deniers, elles ont toutes été réunies, par nature de denrées ou fournitures, à quelque époque que ce soit, sans distinction, soit du service, soit de l'administration au compte desquels elles appartiennent.

Cela seul prouve que la trésorerie n'a nul intérêt de conserver des pièces de compte en matières, & tout démontre que les administrations qui en sont privées, ont leur responsabilité compromise.

Quant à la seconde difficulté, les parties prenantes ayant été mises en activité par les commissions & agences, c'est à elles à justifier de l'emploi des fonds qui leur ont été versés ; mais c'est vis-à-vis des commissions & agences qu'elles doivent en compter, & non à d'autres, parce que celles-ci en sont responsables vis-à-vis du gouvernement. La seule pièce qui doit entrer dans la comptabilité de la trésorerie, c'est l'ordonnance ou le mandat tiré sur elle par un ordonnateur quelconque, parce qu'elle doit justifier qu'elle a bien payé, & sur un ordre en règle.

L'ordonnateur, à son tour, est garant, vis-à-vis de l'Etat, mais non pas de la trésorerie, de la légitimité du mandat qu'il a tiré, & de l'emploi des fonds qu'il représente ; &

pour couvrir sa garantie, son unique moyen est de faire rendre compte à la partie prenante de l'usage qu'elle a fait des fonds qu'il lui a fait délivrer, & ce droit de faire compter la partie prenante ne peut appartenir qu'à l'ordonnateur qui l'a mise en activité : cela est si sensible & si vrai, que c'est de la réunion de tous ces comptes partiels que se forme & peut se former le compte général, soit d'un ordonnateur, soit d'une administration ou commission. Or, si la prétention de la trésorerie avoit le moindre fondement, si les pièces des comptes particuliers devoient lui être remises, il n'y auroit plus d'ordonnateur qui fût en état de former son compte général ; & dès-lors sa responsabilité seroit anéantie, parce qu'on ne peut pas, sans injustice, tenir sous le poids d'une responsabilité réelle un comptable que l'on prive des pièces qui seules peuvent opérer sa libération. A quel titre enfin la trésorerie réclameroit-elle le versement de pièces appartenant à une comptabilité dont elle n'est pas juge ? Si le travail de la liquidation lui étoit attribué, & qu'il y eût, par le résultat, des ordonnances de paiement à délivrer, elle réuniroit donc alors les qualités absolument incompatibles de liquidateurs, d'ordonnateurs & de payeurs ? Une telle cumulation, comme on l'a dit au Conseil des Cinq-Cents, seroit le bouleversement de tous les principes de la comptabilité ; & il n'y a rien de plus monstrueux que l'idée d'un payeur qui auroit le droit d'ordonnancer sur lui-même.

Quant à la troisième difficulté, c'est-à-dire à la disparution ou le décès d'anciens administrateurs, on ne voit pas que la trésorerie ait des moyens plus efficaces pour y suppléer que n'aura la commission qu'on propose d'établir, lorsque celle-ci aura la loi pour la guider, & le gouvernement pour appuyer ses opérations.

Mais une dernière observation des commissions exécutives, qui est commune à tous les ordonnateurs, a paru à votre commission non-seulement péremptoire, mais d'une importance très-majeure, & répandre une grande lumière sur la comptabilité en général ; c'est qu'elles regardent la

tréſorerie comme comptable perſonnellement vis-à-vis d'elles, & voici comme elles le prouvent. Il eſt un fait très-ſouvent conſtaté, que preſque toutes les ordonnances ou mandats tirés ſur la tréſorerie par les ordonnateurs, n'ont été ſoldés qu'en partie; que ſur tel mandat d'un million la tréſorerie n'a fait fonds que de 5 ou 600,000 livres; ſur tel autre de 600,000 livres, elle n'a fait fonds que de 2 ou 300,000 livres, &c.

Que cependant les ordonnateurs ſont débités ſur ſes livres de la totalité des mandats qu'ils ont tirés; qu'ainſi il y a compte à faire pour conſtater la différence qui exiſte entre le paiement réel & la ſomme que préſente le mandat qui l'a provoqué. Que ce redreſſement, s'il eſt eſſentiel pour les ordonnateurs, n'eſt pas moins indiſpenſable pour la tréſorerie elle-même, puiſqu'elle ne peut pas faire entrer dans le compte qu'elle doit rendre, une pièce qui atteſte une dépenſe plus forte du quart, & ſouvent de la moitié, que celle qui a réellement été faite. Or, rien de mieux démontré que la néceſſité d'établir cette balance entre la tréſorerie & les ordonnateurs; rien de plus certain qu'il exiſte de part & d'autre des intérêts oppoſés à faire valoir & à liquider; rien de plus concluant que ni l'un ni l'autre ne peut prononcer ſur ce compte, le liquider, ni en être le juge.

Le ſyſtême d'attribuer à la tréſorerie la liquidation & les opérations préparatoires de la comptabilité intermédiaire n'eſt donc pas admiſſible : car, comme on a dit aux Cinq-Cents, *qu'a-t-elle fait depuis la loi ruineuſe du* 30 *germinal an* 2 *? elle a employé quatre cent quatre commis, & elle n'a pu parvenir encore qu'à cloſſer une partie des pièces dont les bureaux ſont encombrés par l'effet de cette loi.*

Ce ſont ces motifs mûrement examinés qui ont déterminé à placer la liquidation dans des mains neutres, qui, n'ayant aucun intérêt dans ſes réſultats, puiſſent les établir & les juger avec l'impartialité qu'ils exigent.

Vous avez vu, citoyens repréſentans, dans le commencement de ce rapport, qu'on a voulu perſuader à votre com-

mission que tout l'arriéré intermédiaire depuis le premier juillet 1791 devoit se réunir à l'arriéré constitutionnel, c'est-à-dire à celui qui se compose des objets qui n'ont existé que depuis le premier vendémiaire an 4, ou depuis le 14 brumaire suivant; époque fixe à laquelle les ministres actuels sont entrés en activité de service.

Ce qui vient d'être opposé aux prétentions de la tréso-rerie s'applique avec encore plus de force au projet de cette réunion. On peut dire aux ministres actuels qu'ils ont des comptes respectifs à établir avec les commissions exécutives qui les ont précédés; & si la tréforerie ne doit leur donner qu'un compte en deniers, les départemens ministériels leur doivent non seulement un compte en deniers, mais un compte en matières.

On a opposé à ce principe constant que les ministres ne devoient qu'un compte moral, qu'ils n'étoient obligés qu'à une surveillance simple sur l'exécution des opérations qu'ils commandent, & à désigner seulement à quelle administration secondaire les fonds ou les matières provenant des commissions exécutives ont été distribués.

Votre commission n'a pas pensé que ce raisonnement fût exact; & elle le prouve par les faits mêmes.

Lorsque les commissions exécutives furent supprimées, le passage du service qui sortoit de leurs mains pour entrer dans celles des ministres, fut l'affaire d'un moment: ainsi, en admettant que les inventaires à dresser aient été commandés dès le jour même, les ordres n'en parvinrent aux différens points de la République & ne purent être exécutés que long-temps après. Cependant les magasins qu'elles avoient approvisionnés, étoient plus ou moins garnis de matières, qu'elles avoient payées avec les fonds dont elles étoient débitées dans leur compte ouvert à la tréforerie. Tous les fonds mêmes qui avoient été mis à leur disposition par le Corps législatif n'étoient pas totalement consommés. Or, ces fonds ainsi que ces matières furent mis à la disposition des ministres dès le jour même de leur installa-

tion; & ils en ont ordonné l'emploi & la consommation. Ainsi, qu'il ait été fait ou non des inventaires, ils ont été postérieurs de beaucoup au jour où les ministres ont commencé à tirer des magasins les objets nécessaires au service de leurs départemens; & il n'en est pas moins indispensable pour l'ordre de la comptabilité, que ces matières remises aux ministres soient précomptées & imputées à la décharge des commissions exécutives, parce qu'elles représentent les fonds qui ont été employés par elles, soit à les acheter, soit à les confectionner. Il faut que le décompte qui en sera fait, soit également imputé aux agences qui doivent le compte partiel de leurs opérations aux commissions dont elles faisoient partie; & pour que tout cela s'établisse avec régularité, il est indispensable que chaque département ministériel expose ce qu'il a pris, soit dans les magasins, soit dans les caisses, & que de leur côté les commissions exécutives produisent leurs états de situation, à l'effet de reconnoître si les quantités, qualités & natures de matières sont égales, & les mêmes que celles qui seront avouées par les ministres. S'il existe la moindre différence, l'intérêt de tous, & celui de l'Etat sur-tout, exige qu'il y ait un tiers pour prononcer à la charge de laquelle des deux parties comptables elle doit tomber; & ce juge, qui ne peut être ni les commissions exécutives, ni les ministres, puisqu'ils sont parties intéressées, sera la commission de liquidation.

Si ce décompte respectif ne s'établissoit pas, ni les ministres un jour, ni les commissions aujourd'hui supprimées, ne pourroient rendre leurs comptes. C'est donc avec raison que l'on a posé comme un principe constant & démontré, que les ministres étoient comptables envers les commissions exécutives qu'ils ont remplacées.

Que ce compte soit simplement moral ou d'ordre, il n'importe: des intérêts opposés existent, il faut les accorder: la conséquence est la même; c'est qu'ils ne peuvent, ni d'un côté ni de l'autre, en être le juge.

Quant à la réunion des comptes de l'arriéré de 1791, à chacun des miniſtères en ce qui concerne ſes opérations, elle n'eſt pas poſſible : & en voici la preuve.

Ne perdez point de vue, citoyens repréſentans, que pluſieurs commiſſions exécutives faiſoient le ſervice entier de la République, & à pluſieurs égards, ſans diſtinction des départemens des miniſtres actuels ; que leurs opérations partoient d'un centre unique pour arriver au même but, qui étoit de prévenir & de contenter tous les beſoins dans quelque partie du gouvernement qu'ils ſe manifeſtaſſent.

La commiſſion de commerce approviſionnoit tout l'intérieur de ſubſiſtance, ainſi que les armées de terre & de mer ; elle fourniſſoit des habits, du linge, des ſouliers, des bas, des bonnets, des chapeaux aux troupes de terre, comme à celles de la marine ; elle pourvoyoit à toutes les conſommations des hôpitaux ; elle habilloit les charretiers, les employés inférieurs & ſupérieurs ; elle faiſoit des réquiſitions de toute nature, & les appliquoit aux beſoins de toutes les parties.

La commiſſion des tranſports, trois ou quatre fois renouvelée, faiſoit les convois des matières demandées par la marine, la guerre, les relations extérieures, les beſoins de l'intérieur, les départemens, les diſtricts, les communes même, le ſervice des ſubſiſtances de Paris, &c. Or, ſi dans la même lettre de voiture qui s'expédioit ſeule pour un chargement de pluſieurs chariots, il ſe trouve des objets deſtinés à chacune de ces parties du ſervice, comment cette pièce de comptabilité ſe diviſera-t-elle ? & comment ces tranſports qui ſe payoient au poids général du chargement, pourront-ils être diviſés, & la dépenſe en être diſtribuée entre chacune des parties miniſtérielles qui y participoient ?

Votre commiſſion, citoyens repréſentans, pourroit vous préſenter mille raiſons plus fortes les unes que les autres, qui toutes s'oppoſent victorieuſement à cette réunion, & qui démontrent que les comptes des commiſſions exécutives

ne peuvent être ainsi dissémés & disséminés sous aucun prétexte, à moins que l'on ne prenne le parti d'abandonner l'apurement de leur compte, de leur donner un *quittus général*, & d'éteindre pour elles jusqu'à la trace de la plus légère responsabilité ; mais certes, ce n'est pas là l'intention du Corps législatif. On n'a différé que trop le moment de porter l'œil de la justice & de la sévérité sur l'usage & souvent l'abus que l'on a fait de votre confiance, lorsque des circonstances toujours impérieuses, des mouvemens continuellement précipités, vous forçoient de l'accorder avec moins de choix & de réserve qu'elle n'auroit dû l'être. Vous êtes trop pénétrés de cette vérité que négliger de faire rendre un seul compte, ce seroit consacrer le désordre, autoriser des dilapidations nouvelles & sans nombre, & livrer le trésor public au pillage de ces hommes avides qui ne voient par-tout que leur intérêt, & dont la coupable immoralité n'est arrêtée par aucun moyen, quel qu'il soit, quand il peut en résulter un accroissement à leur fortune.

Quant à l'observation qui a été faite que la résolution donnoit au ministre des finances l'attribution exclusive de surveiller la commission de liquidation, elle provient de ce que l'on a mal conçu l'esprit de cette disposition. Le voici tel que votre commission a cru l'appercevoir.

Aucun ministre n'a de fonds disponibles pour le paiement de l'arriéré de 1791, parce que ces opérations ne les concernoient pas ; & ceux qui y sont destinés, sont réglés, ainsi que le mode de les distribuer, par des lois émanées du Corps législatif, & renvoyées pour l'exécution au Directoire. Cette mesure, étrangère au service courant, est nécessairement soumise aux moyens existans dans le trésor public pour la remplir ; & le ministre des finances étant celui des agens supérieurs du Directoire à qui les détails & la situation de la trésorerie soient connus, c'est à lui qu'il étoit naturel de confier l'exécution des résultats du travail de la commission de liquidation qu'on vous propose d'établir.

Mais on a mal saisi l'objet de la résolution, si l'on a pensé que le ministre des finances pouvoit ou devoit avoir aucune prépondérance sur les opérations de cette même commission. Ses rapports avec elle ne sont autres que de viser les états décadaires ordonnés par la loi du 24 frimaire dernier d'après les liquidations qu'elle aura consommées, & de pourvoir tant au paiement de leur montant, au profit des parties prenantes, qu'au paiement des frais courans de cet établissement. Le ministre des finances doit être si loin d'étendre ses pouvoirs jusqu'au redressement des résultats qui seront arrêtés par la commission, que, d'une part, il atténueroit la responsabilité de ses membres, parce qu'ils cesseroient d'être garans d'une opinion qui ne seroit pas la leur; & que, de l'autre, le ministre, en y substituant la sienne, se constitueroit responsable lui-même vis-à-vis du bureau de comptabilité, le seul qui, en définitif, ait le droit de rejeter ou d'adopter les travaux de la liquidation.

Après vous avoir rendu compte des prétentions diverses qui sont arrivées jusqu'à votre commission, relativement à la commission proposée, il est de son devoir de vous en rappeler les articles, & de vous soumettre les réflexions qu'ils lui ont fait naître.

ARTICLE PREMIER.

Le premier article supprime toutes les commissions chargées, à quelque titre que ce soit, de l'examen des marchés, de la préparation, liquidation, examen ou réglement des comptes relatifs à la gestion des ministères anciens, commissions exécutives, agences, administrations & préposés en dépendans, depuis le premier juillet 1791 jusqu'à la mise en activité de la comptabilité constitutionnelle; & leurs fonctions doivent cesser dans le mois de la promulgation de la présente loi.

Ce même article leur prescrit de former, chacun en ce qui le concerne, un état général de leurs travaux indicatif:

1°. Des comptabilités ou liquidations compriſes dans leurs attributions ;

2°. De celles déja proviſoirement réglées ;

3°. De la ſituation actuelle de ce qui reſte à faire.

Cet état doit être fait double, & remis, l'un à la comptabilité nationale, l'autre à la commiſſion de liquidation ci-après créée.

Ce premier article ſe termine en accordant aux employés qui ne ſeront pas replacés, un mois de leur traitement, à dater du jour de leur ſuppreſſion, à titre d'indemnité.

Votre commiſſion ne voit dans ce premier article qu'une ſuppreſſion utile & ſage d'un grand nombre de liquidateurs, d'agens & de coopérateurs, dont l'exiſtence beaucoup trop prolongée eſt onéreuſe au tréſor public, & un acte de juſtice dans l'indemnité qu'il accorde à ceux qui ne ſeront pas conſervés dans leur emploi.

Elle a de plus remarqué que, ſi l'on ne fait partir la liquidation que du premier juillet 1791, c'eſt parce qu'une loi antérieure attribue au bureau de comptabilité tout ce qui précède cette époque.

I I.

L'article II établit un bureau de liquidation proviſoire, compoſé de cinq membres, dont la nomination eſt renvoyée au Directoire.

Si l'adminiſtration eſt, comme on ne peut pas en douter, une partie attributive du pouvoir exécutif, il eſt certain que l'emploi des fonds qui lui ſont diſtribués, la reddition des comptes de ceux qu'il emploie, de même que le placement, l'uſage & la conſommation des matières que ces fonds ont dû produire, ſont autant de parties adminiſtratives ; &, ſous ce point de vue, le choix des individus qui doivent préparer, vérifier & liquider proviſoirement cette comptabilité, a paru juſtement déféré au Directoire ; & avec d'autant plus de raiſon, que tous ces comptes devant être définitivement jugés par le bureau de comptabilité nationale, & celui-ci étant

sous la dépendance immédiate du Corps législatif, les droits de celui-ci n'en reçoivent aucune atteinte.

III.

Par l'article III, ce bureau de liquidation est chargé, sur sa responsabilité, de provoquer la reddition de tous les comptes, tant en deniers qu'en matières, des gestions, administrations, marchés, fournitures & dépôts de tous les objets appartenans à la République, ou perçus en son nom, pendant l'espace de temps désigné par le premier article.

IV.

L'article IV ajoute aux attributions ci-dessus celle de liquider tout l'arriéré des ministères anciens & des commissions exécutives, depuis le premier juillet 1791, jusqu'à la mise en activité de la comptabilité constitutionnelle.

Cette disposition est la suite nécessaire de celle qui est établie par l'article premier.

Votre commission a seulement observé que la coupure précise des services ne pourroit pas se faire à une date rigoureuse, parce qu'il y a des traités, des marchés, des fournitures, des approvisionnemens, commencés sous l'une des époques & continués sous l'autre; mais elle a senti de même que cette ligne de démarcation, qui dépendra des circonstances, ne pouvoit pas être textuellement exprimée dans une loi. Il est évident que, lorsqu'un marché aura commencé de s'exécuter avant le régime constitutionnel, la suite du compte qui y sera relatif, jusqu'à son complément, devra appartenir à la commission de liquidation, puisqu'elle en aura l'initiative par le principe de l'exécution; 2°. parce qu'il est probable que, d'après l'usage qui s'étoit peut-être malheureusement introduit, le fournisseur ou soumissionnaire aura reçu des fonds d'avance, qui devront entrer dans la dépense de la commission qui aura passé le marché;

3°. parce qu'il en résultera un compte à faire entre l'administration qui aura donné ces fonds d'avance, & le département ministériel qui aura joui des matières que ces fonds auront procurés : & cela revient aux observations qui vous ont été soumises dans le commencement de ce rapport.

V.

Par l'article V, tous les comptables, ou ceux qui les représentent, sont tenus d'adresser au bureau de liquidation, dans les deux mois qui suivront la publication de la présente loi, tous les comptes de leur gestion, d'y joindre les pièces à l'appui, &, à défaut de comptes, des bordereaux & les pièces à l'appui.

Au premier coup-d'œil, votre commission avoit jugé ce délai un peu court, relativement aux circonstances difficiles où plusieurs comptables se sont trouvés placés ; mais elle a senti que la stimulation pressante étoit nécessaire, pour écarter l'insouciance de beaucoup de comptables, & elle s'est persuadée que lorsqu'il y auroit à l'exécution de cet article un obstacle majeur & démontré, elle retarderoit sa dénonciation en proportion des difficultés qu'il y auroit à vaincre.

V I.

L'article VI veut que ceux qui, en vertu de la loi du 30 germinal an 2, & du 13 frimaire an 3, auront déposé leurs pièces de comptabilité à la trésorerie, soient tenus d'en donner avis & d'en justifier, dans le même délai de deux mois, au bureau de liquidation.

V I I.

L'article VII prolonge jusqu'à six mois le délai pour ceux des comptables qui sont absens du territoire français & résidant en Europe, & à un an pour ceux qui se trouveroient dans les trois autres parties du globe.

VIII.

L'article VIII prescrit à la trésorerie d'adresser, dans le mois de la publication de la loi, au bureau de la liquidation, copie de l'état nominatif qu'elle a dû former en exécution de l'article premier de la loi du 23 ventôse an 4, de toutes les personnes qui, soit en leur nom particulier, soit comme membres ou agens de compagnies, & pour les causes mentionnées dans la loi du 21 ventôse, ont touché des sommes dans les caisses publiques.

La trésorerie annonce dans ses observations qu'elle a monté un registre où tous ces individus sont portés : conséquemment l'exécution de cet article ne luisera pas difficile. Mais elle proposoit d'en faire imprimer la liste & de l'envoyer dans les départemens, afin que, lorsque l'on auroit reconnu que quelques individus y résident, l'agent du trésor public se mît en devoir de les poursuivre. Ce moyen seroit detestable, parce que la publicité donnée à cette liste donneroit l'éveil aux comptables infidèles, & leur feroit imaginer des moyens de se soustraire aux recherches qu'ils occasionneroient, & aux demandes qu'on auroit à leur faire. Au surplus, on voit que cette proposition venoit à l'appui de la réclamation de la trésorerie tendante à être chargée de cette liquidation ; or, comme on en a démontré l'impossibilité, le motif tombe nécessairement de lui-même.

Au reste, cet état à remettre par la trésorerie deviendra le principe précieux du compte que votre commission vous a présenté comme indispensable à établir entre elle & les commissions exécutives, pour connoître ceux des mandats qu'elles ont délivrés sur le trésor public, & qui n'ont été acquittés qu'en partie, ou qui sont restés sans exécution ; & votre commission vous a prouvé que cette mesure étoit de la plus haute importance

IX.

L'article IX prononce, contre les comptables & leurs ayant

cause, la peine du séquestre de leurs biens, jusqu'à ce qu'ils se soient conformés aux dispositions des articles V & VI, & l'article X règle les poursuites ultérieures.

Si vous n'aviez pas rétabli la contrainte par corps, l'article X auroit mérité d'être particulièrement motivé; mais si vous avez rendu cette faculté au commerce, il est également juste de la prononcer contre ceux qui retiennent les fonds de la République, ou qui en ont criminellement abusé.

XI.

L'article XI veut que les commissaires-liquidateurs procèdent à la confection des comptes, des états de situation ou bordereaux de ceux qui ne les auront pas joints à leurs pièces de comptabilité.

XII.

L'article XII veut également que les mêmes commissaires procèdent à la formation, vérification, arrêtés & liquidations provisoires des comptes de ceux dont les biens auront été séquestrés.

XIII.

Le bureau de liquidation reçoit par cet article l'autorisation de correspondre avec toutes les administrations publiques, les ex-membres des établissemens supprimés, les comptables, & tous autres, pour les opérations dont ils sont chargés.

Ce seroit une objection inutile que de dire que les administrations susdites étant supprimées, il n'y aura plus de point de contact pour correspondre avec elles. En effet, il suffit que les membres des anciennes commissions existent. C'est à eux que le bureau de liquidation s'adressera,..... parce que, d'une part, ils sont comptables d'ordre, &, de l'autre, parce qu'ils sont intéressés à ce que les agens secondaires qu'ils ont mis en activité, se représentent; car c'est

des décharges particulières de ceux-ci que peut se former la décharge du compte général des ex-commissaires.

XIV.

Cet article ouvre au bureau de liquidation tous les dépôts dans lesquels il pourra exister des pièces qui leur seront utiles, en donnant décharge suivant l'article XV.

Dans un imprimé, sans nom d'auteur, qui vous a été distribué, on s'est élevé contre cette disposition : mais on a moins employé de raisons solides pour la combattre, que le ton du sarcasme qui ne persuade pas. On a prétendu que les ministres ne communiqueroient point les pièces qui sont dans leurs bureaux & qui proviennent des anciens ministères, parce qu'ils intéressent l'ordre & le travail de leurs départemens. Ce motif est sans fondement comme sans réalité : 1°. parce que les papiers qui peuvent avoir rapport au service des anciens ministères, ont passé dans les commissions exécutives qui leur ont succédé avec la suite des opérations commencées ; 2°. parce que les papiers qui sont restés dans les départemens ministériels, ne seroient vraisemblablement pas utiles à la comptabilité, puisqu'ils n'ont pas encore été réclamés, & qu'ils sont restés tranquillement dans les cartons pendant tout le temps de l'existence des commissions.

XVI.

Cet article exige que la trésorerie remette à la nouvelle commission toutes les pièces relatives à la comptabilité intermédiaire, & étrangères à la gestion des comptables désignés dans l'article VI de la loi du 29 septembre 1791, c'est-à-dire de ceux qui sont directement comptables envers elle.

Ceci rentre dans ce qui vous a été dit plus haut, que la trésorerie n'ayant à faire compter que ses receveurs & payeurs généraux, tout comptable qui sort de cette classe doit se

porter au bureau de liquidation ; mais pour y paroître, il faut que ses pièces de dépenses y paroissent avec lui, & c'est ce qui a déterminé cet article. Il y est dit encore que la remise que fera la trésorerie des registres relatifs à cette partie, tiendra lieu d'inventaire ; mais il veut aussi que les commissaires de la trésorerie communiquent aux liquidateurs, sans déplacer, les comptes de ses comptables directs, à la première réquisition qui leur en sera faite.

XVII.

Par suite de l'article précédent, les bureaux établis à la trésorerie pour la réception, le classement & la vérification des pièces qui se trouveront relatives à la comptabilité intermédiaire & extérieure, sont supprimés.

XVIII.

En conformité de l'article XVIII les comptes qui seront formés, examinés, & provisoirement réglés par la commission de liquidation, seront arrêtés & définitivement apurés par les commissaires de la comptabilité nationale.

XIX.

L'article XIX rappelle les dispositions de la loi du 24 frimaire dernier que vous avez approuvée : il prononce que tous les comptes arrêtés provisoirement par les commissions & établissemens supprimés par la présente loi, qui avoient caractère pour consommer ces opérations, ainsi que par la trésorerie nationale, ne seront point vérifiés de nouveau par la commission de liquidation ; elle en relèvera seulement le résultat, & fera passer de suite ces comptes & leurs pièces justificatives à la comptabilité nationale pour les vérifier & arrêter définitivement.

X X.

Votre commiſſion vous rappelle à cet égard que l'article VII de la loi du 24 frimaire a déclaré ces ſortes de liquidations définitives. Ainſi cette opération n'eſt plus qu'une affaire d'ordre & de forme pour régulariſer la comptabilité, & c'eſt ce que la loi qu'on vous propoſe établit par ſon vingtième article.

X X I.

L'article XXI prononce que les déciſions & arrêtés de co[illegible] de la commiſſion de liquidation, pris & ſignés p[illegible] membres au moins, ſeront exécutoires par provi-

X X I I.

L'article XXII règle la manière dont ſeront rembourſés les comptables reconnus en avance, & il ajoute aux diſpoſitions de la loi du 24 frimaire l'obligation de fournir caution ſuffiſante des ſommes qu'ils auront reçues, laquelle caution ſera reçue par l'agent de la tréſorerie nationale.

Quant aux comptables reconnus & jugés reliquataires, la loi nouvelle rappelle ce qui eſt preſcrit par les articles VII & VIII du troiſième chapitre de celle du 28 pluviôſe an 3, & des 21 & 23 ventôſe an 4.

X X I I I, X X I V & X X V.

Ces trois articles ne ſont que réglementaires, ſoit pour le travail ultérieur, ſoit pour la diviſion des objets à liquider, ſoit enfin pour l'approbation, par le Corps légiſlatif de la dépenſe à régler pour cette partie de l'adminiſtration.

X X V I.

Par l'article XXVI, toutes les lois précédemment rendues

ſur la liquidation, & qui ſeroient contraires à ce qui eſt preſcrit par la préſente loi, ſont rapportées.

Votre commiſſion, citoyens repréſentans, vous a expoſé les motifs qui ont déterminé le Conſeil des Cinq-Cents à émettre la réſolution qui vous eſt ſoumiſe; elle ne vous a diſſimulé aucune des oppoſitions qui ſe ſont élevées contre les diſpoſitions qu'elle renferme : mais vous aurez vraiſemblablement remarqué que ces oppoſitions paroiſſoient être moins l'effet d'un zèle pour la proſpérité de la choſe publique, que les produits de l'intérêt perſonnel de ceux qui les ont manifeſtées.

Les réclamations de la tréſorerie nationale, tendantes à lui attribuer le travail de la liquidation arriérée, vous ont été préſentées comme mal fondées d'une part, &, de l'autre, comme une meſure illégale qu'on ne pouvoit adopter.

Vous avez ſenti les inconvéniens qui ſont réſultés de la fauſſe interprétation qu'elle a donnée à la loi du 30 germinal an 2, à l'ombre de laquelle elle s'eſt prétendue autoriſée à s'emparer de toutes les pièces de comptabilité, & à les reléguer indiſtinctement dans ſes dépôts, tandis que, n'ayant jamais été chargée que du compte en deniers de ſes comptables directs, non-ſeulement elle s'eſt ſaiſie des pièces de comptes des comptables étrangers à ſes fonctions, mais même de toutes celles qui n'appartiennent qu'au compte en matières, ſur lequel ſes ſoins n'ont jamais été appelés par aucune loi : de là une ſtagnation forcée dans cette portion importante du travail.

Mais comme, dans des diſcuſſions auſſi majeures, les faits ſont au-deſſus de tous les raiſonnemens, votre commiſſion va vous donner la connoiſſance d'un ſeul, entre beaucoup d'autres qui méritent votre attention toute entière.

L'adminiſtration des ſubſiſtances a été formée en 1793 : la commiſſion du commerce lui a été ſubſtituée immédiatement au premier floréal an 3.

Ces deux adminiſtrations ont tiré à elles deux ſur la tréſo-

rerie, conformément aux relevés faits sur leurs registres, une somme totale de 1,385,459,996 fr. 35 c. La trésorerie en a dans les mains les mandats ou états de répartition. Cette somme de 1,385,459,996 fr. 35 c. est portée sur ses livres au débit de ces deux administrations. Les liquidateurs actuels exigent qu'elles en comptent, & elles ne peuvent s'en dispenser.

Cependant, par suite de l'examen le plus exact & le plus scrupuleux fait sur les livres de la trésorerie, comparé avec la correspondance des comptables secondaires de ces deux administrations, il se trouve que sur ces mandats montant à 1,385,459,996 fr. 35 c., qu'a la trésorerie dans ses pièces de dépenses, elle n'a fait payer que 1,252,830,641 fr. 59 c. Conséquemment le paiement effectué est de 132,629,454 fr. 76 c. au-dessous de ce que présentent les mandats. La commission de surveillance de la trésorerie nationale est à même de vérifier ces faits. On veut croire que des circonstances impérieuses s'opposoient à ce que la totalité des mandats fût payée. On ne doute pas davantage que cette insuffisance ne soit couverte par la suite, & que le débit de ces administrations ne soit d'autant diminué.

Mais en résulte-t-il moins qu'on ne peut pas donner une preuve plus forte qu'il existe un compte à faire entre ces deux administrations & la trésorerie; que les intérêts de l'une sont évidemment opposés aux intérêts des autres; & qu'enfin, pour régler leurs prétentions respectives, & rétablir l'équilibre entre deux résultats si prodigieusement discordans, ce n'est ni à l'une ni à l'autre des parties qu'il est possible d'en confier le soin. Aussi est-ce de là que votre commission s'est pénétrée de cette vérité, qu'il seroit aussi contraire à la saine raison d'attribuer à la trésorerie la liquidation des commissions exécutives, que de confier à celles-ci l'arrêté définitif de leurs propres comptes.

Vous adopterez encore mieux ce principe, citoyens représentans, si l'on ajoute au premier fait, que la trésorerie n'ayant fait aucun état qui serve à reconnoître sur laquelle

des deux administrations (cependant très-distinctes l'une de l'autre), ni sur quels mandats émanés d'elles deux, cette insuffisance de paiement s'est opérée, on ne sait encore à qui l'attribuer. Vous jugerez que ce ne sera qu'avec les recherches & le travail le plus pénible que l'on parviendra à connoître sur le débit de laquelle on doit imputer cette rentrée; ou s'il en résulte des divisions, dans quelle proportion il faudra déterminer cette insuffisance de 132 millions & plus, soit à l'une, soit à l'autre: & après que vous aurez reconnu qu'un pareil travail exige des connoissances & une habitude de comptabilité très-exercées, vous jugerez que le redressement d'erreurs aussi importantes ne peut point appartenir à ceux qui les ont commises.

Quant à des réclamations à peu près semblables élevées par un bureau de liquidation partielle pour l'arriéré constitutionnel de la guerre, vous avez remarqué que les ministres ayant, vis-à-vis des commissions exécutives, des comptes respectifs à établir, à raison des matières que celles ci avoient approvisionnées, & que les départemens ministériels ont consommées, la même conséquence que celle établie contre les prétentions de la trésorerie existoit.

D'ailleurs l'art. XXV de la loi du 24 frimaire dernier porte que *la liquidation des sommes dues depuis l'établissement du régime constitutionnel, sera faite par les ordonnateurs, chacun dans son département.* Certainement vous ne voulez pas méconnoître cette disposition précise d'une loi que vous avez consacrée.

Le Corps législatif n'a pas voulu que ce qui étoit antérieur à l'an 4, c'est-à-dire à l'établissement du régime constitutionnel, fût liquidé par les ministres:

1°. Parce que ce qui est antérieur à leur existence, ne peut pas engager leur responsabilité;

2°. Parce que la division des services ministériels n'a aucune ressemblance avec les services dont les commissions exécutives étoient chargées;

3°. Parce qu'un ministre, en supposant qu'il liquidât ce

qui est antérieur à son existence, ne pourroit s'occuper que des objets relatifs à son département, & qu'alors il faudroit diviser & disséminer les comptes des commissions exécutives, dont plusieurs réunissoient à elles seules les services de tous les départemens ministériels actuellement existans ;

4°. Parce qu'en disséminant ces comptes, leur liquidation deviendroit, sinon impossible, du moins interminable ;

5°. Parce que cette forme, excessivement vicieuse & destructive de toute espèce d'ordre dans la comptabilité, anéantiroit, par le fait, la responsabilité des membres de toutes ces commissions, de leurs agens, préposés & comptables secondaires ;

6°. Enfin, parce que la division de ce qui appartiendroit à un département ministériel, ou à un autre, donneroit matière à des incertitudes & à des discussions qu'un siècle ne verroit pas finir.

Votre commission vous en a présenté un exemple au commencement de ce rapport. Ce n'est pas qu'elle ne rende hommage au civisme, aux connoissances des commissaires-ordonnateurs chargés de l'arriéré ministériel, & qu'elle n'applaudisse au choix qui a été fait d'eux pour conduire cette partie; mais vous trouverez juste de la circonscrire dans des bornes régulières.

Citoyens représentans, elle n'a plus qu'un mot à vous dire; c'est que de toutes parts on sollicite, on presse le rejet de cette résolution : mais vous peserez dans votre sagesse les motifs de ces démarches plus qu'insidieuses; vous reconnoîtrez des fournisseurs effrayés du flambeau de la justice prêt à s'agiter sur eux; vous appercevrez des comptables qui frémissent à la vue des mesures dirigées contre leur impéritie, leur négligence, & peut-être leur infidélité.

L'analyse de la résolution, que vient de vous offrir votre commission, ne présente rien de contraire aux lois précédemment promulguées; & rien ne paroît s'opposer à ce qu'elle soit admise. Elle devient chaque jour plus importante pour faire cesser les incohérences qui se sont introduites dans la

liquidation, de même que pour faire jouir les créanciers de l'Etat, dont les comptes sont & seront successivement arrêtés, du bénéfice que leur accordent les lois des 9 vendémiaire & 24 frimaire derniers.

Par toutes les raisons que vous venez d'entendre, votre commission vous propose à l'unanimité d'approuver la résolution.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Prairial an 6.